

Frumvarp til laga

um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða.

Flm.: Sturla Böðvarsson, Geir H. Haarde, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir,
Steingrímur J. Sigfússon, Valgerður Sverrisdóttir, Guðjón A. Kristjánsson.

I. KAFLI

Markmið rannsóknar.

1. gr.

Tilgangur laga þessara er að sérstök rannsóknarnefnd á vegum Alþingis leiti sannleikans um aðdraganda og orsök falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Þá skal hún leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna um fjármálastarfsemi á Íslandi og eftirlit með henni, og hverjir kunni að bera ábyrgð á því. Nefndin skal í þessu skyni:

1. Varpa sem skýrustu ljósi á aðdraganda og orsakir þess vanda íslenska bankakerfisins sem varð Alþingi tilefni til að setja lög nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl.
2. Gera úttekt á reglum íslenskra laga um fjármálamarkaðinn í samanburði við reglur annarra landa og framkvæmd stjórnvalda á þeim.
3. Leggja mat á hvernig staðið hafi verið að eftirliti með fjármálastarfsemi hér á landi á síðustu árum og upplýsingagjöf af því tilefni milli stjórnvalda, til ríkisstjórnar og til Alþingis.
4. Koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnarsýslu sem miða að því að gera íslenskt fjármálakerfi færara um að bregðast við þróun og breytingum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum.
5. Gera ráðstafanir til þess að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem grunur vaknar við rannsókn nefndarinnar um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og gera jafnframt grein fyrir þeim málum í skýrslu til Alþingis.
6. Skila Alþingi skýrslu um rannsóknina ásamt þeim samantektum og úttektum sem nefndin ákveður að láta vinna í þágu rannsóknarinnar.

Að því marki sem nefndin telur nauðsynlegt er henni heimilt að láta rannsókn sína taka til atburða eftir gildistöku laga nr. 125/2008 eða gera tillögu um frekari rannsókn á slíkum atburðum.

Í tengslum við athugun á fyrrgreindum atriðum skal enn fremur fara fram rannsókn þar sem lagt verði mat á hvort skýringar á falli íslensku bankanna og tengdum efnahagsáfallum megi að einhverju leyti finna í starfsháttum og siðferði á fjármálamarkaði.

II. KAFLI

Skipan rannsóknarnefndarinnar og störf hennar.

2. gr.

Skipa skal nefnd þriggja manna til að rannsaka og leggja mat á þau atriði sem tilgreind eru í 1. gr. Í nefndinni eiga sæti:

1. Einn dómara Hæstaréttar Íslands samkvæmt ákvörðun dómara réttarins og skal hann vera formaður nefndarinnar. Dómsmálaráðherra skal veita honum leyfi frá störfum réttarins á meðan nefndin starfar. Verði hann forfallaður eða geti ekki af öðrum ástæðum sinnt starfinu skal Hæstiréttur tilnefna annan úr röðum dómara réttarins til að taka sæti í nefndinni eða einstakling sem fullnægir skilyrðum laga til að gegna starfi hæstaréttardómara.
2. Umboðsmaður Alþingis. Verði hann forfallaður eða geti ekki af öðrum ástæðum sinnt starfinu skal forsætisnefnd Alþingis skipa annan mann í nefndina í hans stað sem uppfyllir skilyrði laga til að gegna starfi umboðsmanns.
3. Hagfræðingur, löggiltur endurskoðandi eða háskólamenntaður sérfræðingur, sem hefur víðtæka þekkingu á efnahagsmálum og/eða starfsemi fjármálamarkaða, skipaður af forsætisnefnd Alþingis.

Rannsóknarnefndin skipar sérstaka vinnuhópa með fulltrúum innlendra og/eða erlendra sérfræðinga sem séu nefndinni til aðstoðar eða sinni ákveðnum rannsóknarverkefnum.

Forsætisnefnd skipar þriggja manna vinnuhóp einstaklinga með háskólamenntun í heimspeki, sagnfræði, félagsfræði, stjórn málafræði eða öðrum hliðstæðum greinum sem fjallar í samráði við rannsóknarnefndina um þann þátt rannsóknarinnar sem getið er í 3. mgr. 1. gr.

Rannsóknarnefndin er í störfum sínum óháð fyrirmælum frá öðrum, þar með töldu Alþingi. Sama gildir um vinnuhópa skv. 2. og 3. mgr. þessarar greinar.

3. gr.

Um sérstakt hæfi nefndarmanna fer eftir sömu reglum og fram koma í 3. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993. Ber nefndarmanni að víkja sæti að því marki sem hann tengist einstaklingi, stofnun eða einkafyrirtæki sem rannsókn nefndarinnar beinist að.

Nefndin skal birta opinberlega upplýsingar um hlutabréfaeign nefndarmanna í fjármálafyrirtækjum sem aðgerðir stjórnvalda samkvæmt lögum nr. 125/2008 hafa tekið til, skuldir þeirra við þau, svo og starfsleg tengsl þeirra, maka þeirra og nánna skyldmenna þeirra við þá sem sinnt hafa stjórnunarstörfum í umræddum fjármálafyrirtækjum eða þeim stofnunum ríkisins sem rannsókn nefndarinnar beinist að. Sama gildir um önnur atriði sem haft geta áhrif á sérstakt hæfi nefndarmanna. Upplýsingar þessar skulu miðast við síðastliðin fimm ár fyrir gildistöku laganna, fjárhæðir sem eru yfir fimm milljónir króna og einnig eignarhluta umfram þá fjárhæð í félögum sem átt hafa hluti í umræddum fjármálafyrirtækjum 1. september 2008.

4. gr.

Nefndin getur leitað sérfræðilegrar aðstoðar innlendra eða erlendra aðila við mat á einstökum þáttum rannsóknarinnar. Nefndin skal gæta þess að þeir sérfróðu aðilar sem hún leitar til hafi ekki tengsl eða hagsmuni sem leiða til þess að þeir uppfylli ekki kröfur skv. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Nefndin getur ráðið starfsmenn sér til aðstoðar og fer um verksvið og ráðningarkjör þeirra eftir nánari ákvörðun nefndarinnar. Ekki er skylt að fylgja 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, við ráðningu þeirra. Lögin gilda að öðru leyti um réttindi og skyldur starfsmanna og greiðast laun þeirra úr ríkissjóði.

Þagnarskylda skv. 18. gr. laga nr. 70/1996, sbr. 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, hvílir á nefndarmönnum og öðrum er vinna að rannsókninni um þær upplýsingar sem nefndinni berast og leynt eiga að fara. Nefndinni er þó heimilt að afhenda upplýsingar og gögn til vinnuhópa og sérfræðilegra ráðgjafa í þeim mæli sem nauðsynlegt er. Sama á við ef nefndin telur afhendingu slíkra upplýsinga nauðsynlega vegna gagnkvæmrar miðlunar upplýsinga og samstarfs við aðila erlendis sem sinna hliðstæðum rannsóknum og nefndin. Afhendi nefndin upplýsingar á grundvelli þessara heimilda hvílir þagnarskylda á þeim sem fær gögnin afhent.

Ákvæði 3. mgr. skulu ekki standa því í vegi að rannsóknarnefndin geti birt upplýsingar, sem annars væru háðar þagnarskyldu, ef nefndin telur slíkt nauðsynlegt til að rökstyðja niðurstöður sínar. Nefndin skal þó því aðeins birta upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga, þ.m.t. fjármál þeirra, að hún telji að verulegir almannahagsmunir af því að birta upplýsingarnar vegi þyngra en hagsmunir þess einstaklings sem í hlut á.

5. gr.

Nefndin tekur ákvörðun um hvernig haga skuli rannsókninni, þar á meðal um nánari afmörkun rannsóknarefnisins. Formaður stýrir fundum nefndarinnar sem skulu vera lokaðir. Halda skal fundargerð um það sem fram fer á fundunum. Nefndin getur ákveðið að hluti nefndarmanna komi fram fyrir hönd nefndarinnar á fundum eða við skýrslutökur af þeim sem nefndin kallar fyrir sig. Við ákvarðanir nefndarinnar um framkvæmd rannsóknarinnar ræður afl atkvæða úrslitum mála. Verði ágreiningur um einstök atriði í niðurstöðum eða skýrslum nefndarinnar sem hún birtir geta einstakir nefndarmenn gert sérstaklega grein fyrir afstöðu sinni í bókun.

III. KAFLI

Rannsóknarheimildir og málsmeðferð.

6. gr.

Sérhverjum, jafnt einstaklingum, stofnunum sem lögaðilum, er skylt að verða við kröfu rannsóknarnefndarinnar um að láta í té upplýsingar, gögn og skýringar sem hún fer fram á. Með gögnum er meðal annars átt við skýrslur, skrár, minnisblöð, bókanir, samninga og önnur gögn sem nefndin óskar eftir í þágu rannsóknarinnar.

Nefndinni er heimilt að kalla einstaklinga til funda við sig til að afla munnlegra upplýsinga í þágu rannsóknarinnar og er viðkomandi þá skylt að mæta. Heimilt er að taka það sem fer fram á slíkum fundum upp á hljóð- eða myndband.

Skylt er að verða við kröfu rannsóknarnefndar um að veita upplýsingar þó að þær séu háðar þagnarskyldu, t.d. samkvæmt reglum um starfsemi fjármálafyrirtækja, sérstökum reglum um utanríkismál, öryggi ríkisins eða fundargerðir ríkisstjórnar og ráðherra-funda og fundargerðir nefnda Alþingis. Sama gildir um upplýsingar sem óheimilt er að lögum að veita fyrir dómi nema með samþykki ráðherra, forstöðumanns eða annars yfirmanns viðkomandi, jafnt hjá hinu opinbera sem einkafyrirtæki.

Stjórnvöld skulu veita alla nauðsynlega aðstoð sem nefndin óskar eftir við störf sín. Þá skal nefndin, ef hún óskar, fá aðgang að gögnum og skýrslum sem sérfróðir aðilar á vegum stjórnvalda hafa unnið að um málefni sem falla undir starf nefndarinnar.

Nú verður ágreiningur um upplýsingaskyldu samkvæmt ákvæðum þessara laga og getur rannsóknarnefndin þá leitað um hann úrskurðar héraðsdóms á grundvelli 74. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Lögregla skal veita nefndinni liðsinni við að framfylgja slíkum dómsúrskurði. Heimilt er að kæra úrskurðinn til Hæstaréttar innan þriggja sólarhringa frá uppkvaðningu hans.

Rannsóknarnefnd er heimilt í þágu rannsóknar að beita ákvæði 73. gr. laga nr. 88/2008 til að varna því að gögnum sé fargað og skal lögregla framfylgja þeirri ákvörðun.

7. gr.

Rannsóknarnefndin getur við rannsókn máls gert athuganir á starfsstað opinberrar stofnunar, fyrirtækis, samtaka fyrirtækja eða í öðru húsnæði og lagt hald á gögn þegar nefndin telur það nauðsynlegt í þágu rannsóknarinnar. Við framkvæmd aðgerða samkvæmt þessari grein skal fylgja ákvæðum laga nr. 19/1991 um leit og hald á munum. Rannsóknarnefndinni er heimilt að leita atbeina lögreglu við framkvæmd leitar.

Rannsóknarnefndin hefur heimild til að óska beint eftir gögnum og upplýsingum frá erlendum stjórnvöldum í tengslum við rannsókn sína. Skulu íslensk stjórnvöld veita atbeina sinn til slíkrar gagna- og upplýsingaöflunar ef nefndin óskar eftir því.

8. gr.

Sérhverjum er skylt að koma fyrir nefndina til skýrslutöku krefjist hún þess. Nefndin tilkynnir þeim sem hún óskar eftir að komi fyrir nefndina um skýrslutökuna með sannanlegum hætti og upplýsir um stað og stund hennar.

Formaður nefndarinnar stýrir skýrslutökum en getur falið öðrum nefndarmanni það. Þá getur hann falið starfsmanni nefndarinnar, fulltrúa vinnuhóps eða öðrum er vinna að rannsókninni að beina spurningum að þeim sem gefur skýrslu. Taka skal upp á hljóð- eða myndband það sem fram fer við skýrslutöku.

9. gr.

Nefndin getur óskað þess að héraðsdómari kveðji mann fyrir dóm til að bera vitni um atvik sem máli skipta að mati nefndarinnar. Um kvaðningu og skýrslugjöf og aðra framkvæmd skal fara eftir ákvæðum laga um meðferð opinberra mála, eftir því sem við á. Ákveða má að skýrsla sé gefin fyrir luktum dyrum.

10. gr.

Þeim sem kemur fyrir nefndina á fund skv. 2. mgr. 6. gr. eða er kallaður til skýrslugjafar er heimilt að hafa með sér aðstoðarmann á eigin kostnað.

11. gr.

Ef maður af ásetningi eða gáleysi neitar að gegna skyldu sinni til að veita nefndinni upplýsingar samkvæmt ákvæðum þessara laga skal hann sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum. Sömu refsingu varðar að gefa nefndinni rangar eða villandi upplýsingar eða skjóta undan, spilla eða eyða gögnum sem nefndin óskar að fá afhent. Um slík mál skal farið að hætti opinberra mála.

Einstaklingi verður þó ekki gerð refsing ef hann skorast undan því að svara spurningu ef ætla má að í svari hans geti falist játning eða bending um að hann hafi framið refsiverðan verknað eða atriði sem valdi honum siðferðislegum hnekki eða tilfinnanlegu fjárhagstjóni. Sama á við ef ætla má að svar hefði sömu afleiðingar fyrir einhvern þann sem tengist viðkomandi með þeim hætti sem segir í 1. og 2. mgr. 50. gr. laga nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála.

12. gr.

Óheimilt er að rýra réttindi, segja upp samningi, slíta honum eða láta mann gjalda þess á annan hátt ef hann hefur látið nefndinni í té upplýsingar sem þýðingu hafa fyrir rannsóknina. Séu leiddar líkur að því skal gagnaðili sýna fram á að ákvörðun sé reist á öðrum forsendum en þeim að hann hafi veitt nefndinni upplýsingar.

Ef einstaklingur hefur frumkvæði að því að bjóða eða láta nefndinni í té upplýsingar eða gögn, sem tengjast opinberri stofnun, fyrirtæki, móður- eða dótturfyrirtæki þess eða fyrirtækjum sem það er í viðskiptum við eða stjórnendum þeirra, og óskar eftir því að hann sæti ekki ákæru þótt upplýsingarnar eða gögnin leiði líkur að refsiverðu broti hans sjálfs, er nefndinni heimilt að óska eftir því við ríkissaksóknara að hann ákveði að hlutaðeigandi sæti ekki ákæru. Ef um opinberan starfsmann er að ræða getur nefndin, af sama tilefni, óskað eftir því við hlutaðeigandi forstöðumann eða ráðuneyti að hlutaðeigandi verði ekki látinn sæta viðurlögum vegna brota á starfsskyldum.

Skilyrði ákvörðunar skv. 2. mgr. eru að upplýsingar eða gögn tengist refsiverðu broti eða broti á opinberum starfsskyldum og talið sé líklegt að þessar upplýsingar eða gögn geti haft verulega þýðingu fyrir rannsókn nefndarinnar samkvæmt lögum þessum eða séu mikilvæg viðbót við fyrirliggjandi sönnunargögn. Ef upplýsingar eða gögn tengjast refsiverðu broti þá er það jafnframt skilyrði fyrir beitingu þessarar heimildar að rökstuddur grunur sé uppi um það að mati ríkissaksóknara að upplýsingar eða gögn tengist alvarlegu broti, fyrirséð sé að sök þess sem lætur slíkt í té sé mun minni en sök þess eða þeirra sem gögnin eða upplýsingarnar beinast gegn og ástæða sé til að ætla að án þeirra muni reynast torvelt að færa fram fullnægjandi sönnur fyrir broti.

13. gr.

Að gagnaöflun lokinni gerir nefndin þeim sem ætla má að orðið hafi á mistök eða hafi orðið uppvis að vanrækslu í starfi skriflega grein fyrir afstöðu sinni og eftir atvikum lagatúlkun á þeim atriðum sem varða þátt hans í málinu og nefndin íhugar að fjalla um í skýrslu til Alþingis. Nefndin veitir viðkomandi hæfilegan frest til að gera skriflega athugasemd við þessi atriði.

14. gr.

Vakni grunur við rannsókn nefndarinnar um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað, sem að mati hennar telst alvarleg, tilkynnir hún ríkissaksóknara um það.

Ef nefndin telur að ætla megi að opinber starfsmaður hafi gerst brotlegur við starfsskyldur sínar samkvæmt ákvæðum laga nr. 70/1996 eða eftir ákvæðum annarra laga sem gilda um störf hans skal hún tilkynna viðkomandi forstöðumanni þar um og hlutaðeigandi ráðuneyti. Nefndinni er ekki skylt að gefa viðkomandi kost á að tjá sig sérstaklega um þá ákvörðun hennar að senda mál til ríkissaksóknara, forstöðumanns eða ráðuneytis skv. 1. og 2. mgr.

Upplýsingar um þau mál sem greinir í 1. og 2. mgr. skulu birtar í skýrslu nefndarinnar.

IV. KAFLI

Skýrsla nefndar og afgreiðsla hennar.

15. gr.

Rannsóknarnefndin skal láta Alþingi í té skriflega skýrslu með rökstuddum niðurstöðum rannsóknar sinnar ásamt ábendingum og tillögum um úrbætur. Skýrslan skal þegar í stað gerð opinber. Rannsóknarnefndin getur ákveðið að skila til Alþingis sérstökum skýrslum um einstaka hluta rannsóknarinnar eða áfangaskýrslum og skal haga meðferð þeirra á sama hátt og lokaskýrslu. Stefnt skal að því að endanlegri skýrslu um rannsókn nefndarinnar verði skilað til Alþingis eigi síðar en 1. nóvember 2009.

Forseti Alþingis og formenn þingflokka fjalla um skýrslu nefndarinnar og gera tillögu um meðferð Alþingis á niðurstöðum hennar.

Forsætisnefnd Alþingis gerir tillögu til þingsins um til hvaða fastanefnda vísa skuli ábendingum rannsóknarnefndarinnar um úrbætur á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnýslu. Telji fastanefnd eftir athugun sína á málinu tilefni til breytinga gerir hún tillögu um ályktun Alþingis eða leggur fram frumvarp til lagabreytinga.

V. KAFLI

Upplýsingagjöf meðan nefndin starfar.

16. gr.

Nefndin ákveður sjálf hvaða upplýsingar eða tilkynningar hún birtir opinberlega um störf sín þar til nefndin hefur skilað Alþingi skýrslu skv. 15. gr. Sama gildir um aðgang að gögnum sem nefndin aflar.

Nefndin skal reglulega veita forseta Alþingis og formönnum þingflokka upplýsingar um framgang rannsóknarinnar. Forseti Alþingis getur í tilefni af slíkri upplýsingagjöf gert Alþingi grein fyrir fram komnum upplýsingum.

Óheimilt er að veita aðgang að gögnum hjá opinberum stofnunum sem rannsóknarnefndin hefur fengið afhent við rannsókn þessa nema með samþykki rannsóknarnefndarinnar.

VI. KAFLI

Ýmis ákvæði.

17. gr.

Sá dómari Hæstaréttar sem gegnir starfi formanns og umboðsmaður Alþingis skulu meðan þeir sinna starfi nefndarinnar njóta þeirra lögkjara sem fylgja embættum þeirra. Forsætisnefnd Alþingis ákveður að öðru leyti greiðslur til nefndarmanna og ákveður önnur starfskjör þeirra. Þá ákveður hún þóknun til þeirra sem hún skipar í vinnuhóp skv. 3. mgr. 2. gr.

Ákvæði upplýsingalaga, nr. 50/1996, ákvæði 18.–21. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, gilda ekki um störf rannsóknarnefndarinnar. Sama gildir um ákvæði stjórnýslulaga, nr. 37/1993, og laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nema sérstaklega sé til þeirra vísað í þessum lögum. Ekki er unnt að bera fram kvörtun um störf nefndarinnar til umboðsmanns Alþingis.

Rannsóknarnefndin hefur heimild til að setja sjálf frekari reglur um starfshætti sína, þar á meðal um þátttöku vinnuhópa í rannsókninni.

Kostnaður af starfi nefndarinnar, þar með talið sérfræðinga sem hún ræður, greiðist úr ríkissjóði.

18. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

19. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við 14. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef kjörnum umboðsmanni eru falin sérstök tímabundin verkefni af hálfu Alþingis getur forsætisnefnd Alþingis, að beiðni kjörins umboðsmanns, samþykkt að setja annan mann til að sinna starfi umboðsmanns þann tíma eða samhliða með kjörnum umboðsmanni. Sá sem settur er til starfsins skal uppfylla sömu hæfisskilyrði og umboðsmaður. Ef sá sem settur er starfar samhliða kjörnum umboðsmanni skulu þeir ákveða verkaskiptingu sín í milli og skulu upplýsingar þar um birtar á vefsíðu embættis umboðsmanns. Verði ágreiningur um verkaskiptinguna ákveður kjörinn umboðsmaður hana.

Ákvæði til bráðabirgða.

Að því marki sem vísað er til laga um meðferð opinberra mála í þessum lögum skulu samsvarandi ákvæði laga um meðferð sakamála gilda frá 1. janúar 2009.

Greinargerð.

Mikil umskipti hafa orðið í íslensku efnahagslífi á árinu 2008. Bankar hér á landi lentu á árinu í erfiðleikum við að endurfjármagna sig eins og fjármálafyrirtæki víða um heim. Á sama tíma veiktist íslenska krónan og verðbólga óx að sama skapi. Fjárhagsvandi bankanna leiddi að lokum til þess að gripið var til neyðarráðstafana gagnvart þeim á grundvelli laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármála- markaði o.fl. Ekki sér enn fyrir endann á þeirri atburðarás sem þá hófst.

Afleiðingar þessara umskipta eru miklar fyrir íslenskt atvinnulíf og almenning. Eigendur bankanna og lánardrottur þeirra munu fyrirsjáanlega tapa fjármunum. Vandræði hafa skapast í viðskiptum við útlönd vegna skorts á erlendum gjaldeyri og vanda við greiðslumiðlun. Þá hafa skuldir fyrirtækja og heimila í erlendum gjaldmiðli vaxið mikið í íslenskum krónum vegna breytinga á gengi íslensku krónunnar. Ágreiningur reis milli stjórnvalda á Íslandi og nokkurra nágrannaríkja um ábyrgð íslenska ríkisins á innstæðum erlendra aðila í íslenskum bönkum. Ríkissjóður mun þurfa að taka á sig miklar skuldbindingar til að styrkja gjaldeyrisforðann og efla íslensku krónuna auk þess sem verulegur samdráttur virðist í uppsiglingu í íslensku atvinnulífi.

Þessi meginatriði eru vel þekkt. Ástæður þessara áfalla hafa gjarnan verið raktar til lausafjárþurrðar í hinu alþjóðlega fjármálakerfi. Því hefur þó verið haldið fram að vandinn sé ekki síður heimatilbúinn, að íslensk stjórnvöld og stjórnendur bankanna hafi sofið á verðinum. Bönkunum hafi verið leyft að vaxa út fyrir landsteinana með mikilli skuldsetningu án þess að hugað væri að því hvort íslenskt þjóðarþú gæti staðið undir þessum vexti. Réttmæt krafa hefur komið fram um að rannsókn fari fram á því hvað sé hæft í þessu og hver beri ábyrgðina. Sannleikans um ástæður falls bankanna verður að leita til að varpa ljósi á hvort rekja megi vandann til innlendra aðstæðna eða hvort íslenskt samfélag sé aðeins förnarlamb alþjóðlegrar fjármálakreppu. Að þessu miðar frumvarp þetta sem lagt er fram af forseta Alþingis og formönnum allra stjórnmalaflokkanna sem eiga fulltrúa á Alþingi.

Ýmsar leiðir eru færar til að rannsaka þessa atburði. Þá er ljóst að rannsókn á einstökum þáttum þeirra muni einnig fara fram á öðrum vettvangi en hér er lagður til. Dómsmálaráðherra hefur þegar lagt fram frumvarp á Alþingi um embætti sérstaks saksóknara til að rannsaka grun um refsiverða háttsemi í aðdraganda og í tengslum við þá atburði er leiddu til setningar laga nr. 125/2008, og eftir atvikum fylgja rannsókn eftir með útgáfu ákæru og saksókn. Mikilvægt er að draga skýr mörk milli sakamálarannsóknar af þessu tagi, þar sem möguleg refsíabyrgð stjórnenda bankanna og annarra er komu að rekstri þeirra er til umfjöllunar, og þeirrar rannsóknar sem hér er boðað til. Samkvæmt þessu frumvarpi er ekki ætlunin að taka hugsanlega refsíabyrgð einstaklinga sérstaklega til athugunar. Þó eru líkur á að þær upplýsingar sem nefndin aflar og muni birta kunni að varpa ljósi á hina almennu ábyrgð sem þeir bera sem störfuðu að þessum málum bæði sem stjórnendur fjármálafyrirtækjanna og hjá opinberum aðilum.

Eðlilegt er að ríkisvaldið horfi enn fremur í eigin barm og athugi hvort því hafi brugðist bogalístin. Þar sem rannsókn á þætti ríkisvaldsins í þessari atburðarás getur öðrum þræði beinst að aðgerðum ríkisstjórnar eða einstakra ráðherra er eðlilegt að hún fari fram á vegum Alþingis. Byggist það á því að ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarathöfnum gagnvart Alþingi með vísan til þingræðisreglunnar og 14. gr. stjórnarskrárinnar. Alþingi fer því með eftirlit með störfum ráðherra og þeirri stjórnarsýslu sem undir þá heyrir. Hér er einnig ástæða til þess að huga að upplýsingagjöf ráðherra til Alþingis og stefnumörkun Alþingis í þessum málaflokki og þá með hliðsjón af því sem gert hefur verið í nágrannalöndum okkar sem búa við hliðstætt réttarkerfi. Eðli málsins samkvæmt þarf í þessu sambandi að taka tillit til íslenskra aðstæðna og þá meðal annars stærðar þjóðarbúsins í samanburði við vöxt fjármálafyrirtækjanna.

Stjórnarskráin býður upp á ákveðna leið til að efna til rannsóknar af þessu tagi. Í 39. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að Alþingi geti skipað rannsóknarnefnd alþingismanna til að rannsaka mikilvæg mál er almenning varða. Á það hefur verið bent að ekki sé heppilegt að alþingismenn sinni sjálfir slíkri rannsókn. Hætta sé á því að þeir hafi í pólitískri umræðu um málið gefið yfirlýsingar sem liti skoðun þeirra á öllu því sem síðar kann að koma fram. Þá hafa sumir talið að ekki sé trúverðugt að stjórnálmenn annist grunnrannsókn á vinnubrögðum stjórnálmanna. Betra sé að fá til verksins óháða sérfræðinga sem hafi staðið utan við átök stjórnálmanna.

Þessi sjónarmið eru lögð til grundvallar í frumvarpinu. Þess vegna er ekki farin sú leið, sem kveðið er á um í 39. gr. stjórnarskrárinnar, heldur lagt fram lagafrumvarp sem mælir fyrir um skipun sérstakrar rannsóknarnefndar óháðra og sérfróðra einstaklinga sem er ætlað að vinna að rannsókn á ástæðum hruns bankanna og efnahagsáfallanna og leggja mat á hvort mistök hafi verið gerð við stjórn efnahagsmála og eftirlit með bönkunum. Nauðsynlegt er þó að undirstrika að rannsóknarnefndinni er ekki ætlað neitt dómsvald eða henni veitt heimild til að beita menn viðurlögum. Henni ber að skila álit í skýrsluformi til Alþingis þar sem tekið er á þeim atriðum sem rannsóknin beinist að. Samhliða verður skýrslan birt opinberlega. Það er síðan hlutverk Alþingis að meta hvort tilefni sé til þess að ráðherrar sæti ábyrgð fyrir mistök eða vanrækslu í starfi. Þá fellur það í hlut ráðherra og forstöðumanna að taka afstöðu til þess hvort einhverjir starfsmenn stjórnarsýslunnar skuli beittir stjórnarsýsluviðurlögum fyrir það sem fram hefur komið við rannsóknina. Þó er lagt til í frumvarpinu að nefndin tilkynni ríkissaksóknara og hlutaðeigandi stjórnendum hjá ríkinu ef hún verður vör við að opinberir starfsmenn kunni að hafa brotið refsilög eða gengið gegn starfsskyldum sínum.

Fimm meginmarkmið hafa verið lögð til grundvallar við gerð frumvarpsins. Í fyrsta lagi þarf að tryggja að allar upplýsingar komi fram og álit sérfræðinga á ástæðum þessara áfalla.

Í því skyni eru rannsóknarnefndinni fengnar víðtækar rannsóknarheimildir auk þess sem henni er unnt að leita til innlendra og erlendra sérfræðinga eftir aðstoð. Í öðru lagi verður að tryggja að málsmeðferðin verði réttlát í garð þeirra sem sæta rannsókn. Það er gert með því að tryggja þeim ákveðin réttindi við rannsóknina. Í þriðja lagi þurfa þeir sem eru fengnir til að stjórna rannsókninni að vera sjálfstæðir og óháðir og búa yfir reynslu og þekkingu til að stýra þessari víðamiklu rannsókn. Til að ná þessu markmiði hefur verið valin sú leið að fela einum af dómurum Hæstaréttar Íslands að leiða starfið. Við hlið hans munu starfa umboðsmaður Alþingis og löggiltur endurskoðandi, hagfræðingur eða annar háskólamenntaður sérfræðingur sem hefur víðtæka þekkingu á efnahagsmálum og/eða starfsemi fjármálamarkaða. Í fjórða lagi þarf að hraða rannsókninni eftir því sem kostur er. Ýmis ákvæði í frumvarpinu miða að þessu eins og nánar er rakið í athugasemdum við einstök ákvæði. Í fjórða lagi þarf að búa svo um hnútana að niðurstaða rannsóknarinnar fái einhverja meðferð að henni lokinni. Það er einkum gert með því að birta hana opinberlega og fela forseta Alþingis og formönnum þingflokka að fjalla um endanlega niðurstöðu rannsóknarinnar á vettvangi Alþingis.

Mikilvægt er að afmarka með skýrum hætti í upphafi að hverju rannsóknin eigi að beinast. Huga þarf að tveimur atriðum í því sambandi. Annars vegar þarf rannsóknin að vera nægilega heildstæð til að geta svarað þeim spurningum sem brenna á þjóðinni um ástæður þeirra áfalla sem hér hafa orðið og hverjir beri ábyrgð á þeim. Hins vegar þarf að gæta að því að verkefnið verði víðráðanlegt og að unnt verði að vinna það á sem skemmstum tíma. Í þessu ljósi er lagt til að lok þess tímabils sem tekið verður til athugunar miðist við setningu laga nr. 125/2008. Hér er því ekki lagt til að fram fari rannsókn á því hvort mistök hafi verið gerð af hálfu opinberra aðila eða annarra eftir það tímamark nema nefndin telji það nauðsynlegt. Á sama tíma er í frumvarpinu leitast við að tryggja að rannsóknin á þeim atvikum sem urðu fyrir þetta tímamark verði sem víðtækust þannig að svör geti fengist við sem flestum spurningum sem þeim tengjast. Að safna saman slíkum upplýsingum og birta er mikilvægt innlegg í þá þjóðfélagssumræðu sem þarf að fara fram hér á landi á næstu missirum.

Í frumvarpinu er ekki tekin afstaða til þess hversu langt aftur rannsókn nefndarinnar eigi að ná heldur er henni ætlað að meta það með tilliti til þess hvað hún telur nauðsynlegt til þess að markmiði rannsóknarinnar verði náð. Rétt er þó að nefna að 1. janúar 1999 tóku gildi hér á landi ný lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og síðar kom til sú breyting á íslenskum fjármálamarkaði að ríkissjóður seldi tvo af bönkunum til einkaaðila.

Ljóst er að rannsóknin mun hafa verulegan kostnað í för með sér. Fyrir utan þann kostnað sem kann að falla til hjá bæði opinberum stofnunum og einkaaðilum þegar rannsóknarnefndin óskar skýringa og upplýsinga og þá eftir atvikum við sérfræðilega aðstoð sem þessir aðilar telja sig þurfa að fá til að veita nefndinni svör, verður fyrst og fremst um að ræða kostnað við störf nefndarinnar, vinnuhópa á hennar vegum og aðkeypta sérfræðiaðstoð. Það er fyrirséð að nefndin þurfi að fá meðal annars erlenda sérfræðinga til að vinna úttektir, skýrslur og mót á einstökum þáttum. Þá er mikilvægt að þessi gögn verði eftir því sem nefndin telur nauðsynlegt gerð opinber og aðgengileg almenningi með því að þýða þau. Á sama hátt kann að falla til kostnaður við að búa rannsóknargögnin í hendur hinna erlendu sérfræðinga. Hversu mikill kostnaður fellur til við störf nefndarinnar til viðbótar við laun nefndarmanna og annarra er munu vinna að rannsókninni svo og hefðbundinn skrifstofukostnað ræðst fyrst og fremst af umfangi verksins og því sem nefndin telur nauðsynlegt til að upplýsa málið. Það er hins vegar nauðsynlegt að gera ráð fyrir að þarna geti verið um verulegan kostnað að ræða sem greiddist úr ríkissjóði. Alþingi þarf því að taka sérstaka afstöðu til fjárveitinga í þessu efni og þær þurfa að koma til strax á árinu 2008 til þess að nefndin geti sem fyrst hafið störf ef

frumvarpið verður samþykkt. Sá kostnaður sem líkur eru á að falli til við starf nefndarinnar hefur ekki verið áætlaður enda erfitt að meta umfang og kostnað við aðkeypta sérfræðivinnu.

Samfélagslegur ávinningur rannsóknarinnar felst í því að byggja upp traust og benda á hvernig koma megí í veg fyrir að hliðstæð áföll hendi aftur. Þessi ávinningur vegur mun þyngra en sá kostnaður sem gera má ráð fyrir að hljóti af starfi nefndarinnar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er því lýst að rannsóknarnefnd á vegum Alþingis skuli vinna að rannsókn sem skv. 1. mgr. má skipta í þrjá þætti. Í fyrsta lagi ber nefndinni að annast heildstæða úttekt á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008, sbr. enn fremur 1. tölul. Hér er ætlast til að fram fari upplýsingaöflun og þverfagleg en þó einkum hagfræðileg greining á ástæðum falls bankanna. Rannsóknin muni taka til ytri aðstæðna á alþjóðlegum fjármálamörkuðum svo og innlendra þátta, svo sem starfsemi umræddra fjármálastofnana og þeirra forsendna sem lágu að baki rekstri þeirra, fjármögnunar bankanna og útlánastefnu, eignarhalds þeirra og tengsla við atvinnulífið, fjármagnsflutninga til og frá landinu, viðbragða íslenskra stjórnvalda við þróuninni erlendis, stefnumörkunar í vaxta- og gjaldeyrismálum, hvernig eftirliti með fjármálafyrirtækjunum var hagað og fleiri atriða sem geta varpað ljósi á ástæður bankahrunsins. Þessi þáttur rannsóknarinnar verður án efa umfangsmestur en leggur jafnframt grunninn að öðru því sem nefndinni er ætlað að leggja mat á.

Í öðru lagi miðar rannsóknin að því að upplýsa og leggja mat á hvort mistök hafi verið gerð eða vanræksla sýnd við framkvæmd laga og reglna um fjármálamarkaðinn og eftirlit með honum. Með lögum og reglum um fjármálamarkaðinn og eftirlit með honum er meðal annars vísað til þeirra laga sem gilda um starfsemi Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, laga um fjármálafyrirtæki og reglugerða og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett hafa verið á grundvelli þessara laga. Hér er athyglinni fyrst og fremst beint að stofnunum ríkisins og ráðuneytum sem starfa að þessum sviðum. Við rannsókn á ástæðum falls bankanna er þó vissulega ætlunin að kanna hvort veikleikar í rekstri þeirra og stefnumörkun hafi átt þátt í falli þeirra. Eins og áður segir er hins vegar ekki fyrirhugað að nefndin fjalli um möguleg, refsiverð brot stjórnenda bankanna í rekstri þeirra.

Mikilvægt er að skýra hvað átt er við með mistökum eða vanrækslu. Þar er ekki aðeins vísað til þess þegar tiltekna athafnir fullnægja ekki lagakröfum eða þegar vanrækt er að fylgja lagaboði. Fleira getur fallið þar undir svo sem að fyrirliggjandi upplýsingar hafi ekki verið metnar með réttum hætti og ákvarðanir teknar á ófullnægjandi forsendum. Þá getur það talist vanræksla að láta hjá líða að bregðast við upplýsingum um yfirvofandi hættu á viðeigandi hátt.

Í þriðja lagi er rannsóknarnefndinni falið að segja til um hverjir beri að hennar mati ábyrgð á mögulegum mistökum og hverjir kunni að hafa sýnt af sér vanrækslu í starfi við framkvæmd laga og reglna um fjármálamarkaðinn og eftirlit með honum. Með þessu færast sjónarhorn rannsóknarinnar að einstaklingum og þætti þeirra í töku einstakra ákvarðana. Spurt verður hver tók tiltekna ákvarðanir eða hver átti að bregðast við upplýsingum sem lágu fyrir. Þessum spurningum þarf bæði að svara út frá því hvað gerðist í raun svo og út frá reglum um valdbærni. Rétt er þó að árétta að rannsóknarnefndin getur aðeins sagt álit sitt á ábyrgð einstaklinga. Henni er hvorki ætlað dómssvald né ákvörðunarvald um beitingu stjórn-sýsluviðurlaga.

Í ákvæðinu er jafnframt í nokkrum tölulíðum fjallað nánar um hlutverk nefndarinnar.

Eins og áður segir er í 1. tölul. áréttað að nefndin skuli varpa sem skýrustu ljósi á ástæður þess vanda íslenska bankakerfisins sem leiddi til setningar laga nr. 125/2008. Með þessu eru viðfangsefnum rannsóknarinnar sett ákveðin tímamörk. Aðeins er ætlunin að fjalla um þá atburði sem gerðust fyrir setningu laganna en ekki leggja mat á hvernig til hefur tekist við framkvæmd þeirra eða á önnur viðbrögð íslenskra stjórnvalda eftir að lögin voru sett.

Samkvæmt 2. tölul. verður það einnig hlutverk nefndarinnar að gera úttekt á þeim reglum sem hafa gilt hér á landi um fjármálamarkaðinn og bera þær reglur saman við sambærilegar reglur annarra landa. Í tengslum við úttektina er ætlunin að nefndin taki framkvæmd þessara reglna hér á landi einnig til skoðunar.

Í 3. tölul. er sjónum beint að hinu opinbera eftirliti með fjármálafyrirtækjum. Nefndinni er þar falið að meta hvernig slíku eftirliti hafi verið hagað hér á landi. Sérstaklega er ætlunin að kanna með hvaða hætti upplýsingagjöf um ástand fjármálamarkaðarins til ráðuneyta og annarra stjórnvalda svo og Alþingis hafi verið háttáð.

Markmiðið er ekki aðeins að líta til þess sem liðið er heldur einnig að horfa til framtíðar til að læra af hugsanlegum mistökum. Að því miður 4. tölul. greinarinnar. Ábendingar nefndarinnar þurfa ekki einungis að lúta að breyttum reglum heldur einnig að breytingum á verklagi og skipulagi innan stjórnvísunnar.

Samkvæmt 5. tölul. er til þess ætlast að nefndin sjái til þess að mál þar sem grunur vaknar um refsiverð brot séu send til sakamálarannsóknar. Það á við hvort sem grunurinn beinist að einstaklingi, sem komið hefur að rekstri fjármálafyrirtækis, eða opinberum starfsmanni. Verði nefndin t.d. vör við að óeðlilegir fjármagnsflutningar hafi átt sér stað í bönkunum í þágu eigenda þeirra eða tengdra aðila ber henni að vísa málinu til opinberrar rannsóknar. Þá ber nefndinni einnig að sjá til þess að mál út af mögulegum brotum á starfsskyldum fái umfjöllun hlutaðeigandi yfirvalda. Nánar er kveðið á um þetta atriði í 12. gr. frumvarpsins.

Í 6. tölul. er síðan kveðið á um að nefndin skuli skila Alþingi skýrslu um rannsóknina ásamt samantektum og úttektum sem nefndin ákveður að vinna í þágu rannsóknarinnar. Nánar er mælt fyrir um þessa skýrslu í 13. gr. frumvarpsins.

Rannsókninni er almennt ekki ætlað að ná til atburða sem urðu eftir gildistöku laga nr. 125/2008 eins og áður segir. Eftir sem áður má reikna með að upplýsingar komi fram við rannsóknina sem kunna að gefa tilefni til að skoða atburði sem urðu eftir þetta tímamark. Í 2. mgr. er nefndinni veitt heimild til að gera það ef hún telur það nauðsynlegt. Þá getur hún jafnframt komið með tillögur, t.d. í áfangaskýrslum til Alþingis, um frekari rannsóknir á atburðum eftir gildistöku umræddra laga.

Eins og aðrar mannlegar athafnir var starfsemi bankanna reist á ákveðnum gildum eða siðferði sem hægt er að greina með kenningum og aðferðum hug- og mannvísinda. Nauðsynlegt er að kortleggja þetta í tengslum við rannsókn á falli þeirra, m.a. með því að greina með hvaða hætti leiðandi aðilar í fjármálastarfsemi hafa tjáð sig um siðferðileg álitamál tengd viðskiptum. Þetta tengist einnig ríkjandi áherslum í menntun stjórnenda og annarra sem starfa á þessu sviði með tilliti til siðferðislegrar hugsunar og ábyrgðar. Veikleikar á þessum sviðum kunna að eiga þátt í því að þeir riðuðu til falls og þess vegna er ráðgert að rannsaka þessa þætti sérstaklega, sbr. 3. mgr. Miðað er við að framkvæmd þessarar rannsóknar verði í höndum sérstaks vinnuhóps hugvísindamanna, sbr. 3. mgr. 2. gr. Hópurinn gæti þá m.a. skoðað hvort íslenskt fjármálaríf hafi einhverja sérstöðu í þessu tilliti í samburði við nágrannalöndin, svo sem varðandi hugmyndir um siðareglur og önnur siðferðileg viðmið í viðskiptum og samfélagslega ábyrgð.

Um 2. gr.

Mikilvægt er að þeir sem veljast til þess að annast þá rannsókn sem hér er boðuð séu sjálfstæðir og óháðir auk þess sem þeir verða að búa yfir reynslu og þekkingu til að leiða þessa rannsókn til lykta. Á sama tíma verður að tryggja nauðsynlega fagþekkingu í nefndinni á þeim ólíkum þáttum sem á reynir. Til þess að mæta þessum kröfum hefur verið valin sú leið að Hæstiréttur Íslands tilnefni einn af dómurum sínum til setu í nefndinni og að hann verði formaður hennar. Þá er ráðgert í frumvarpinu að umboðsmaður Alþingis sitji í nefndinni en embættið býr yfir mikilli reynslu af eftirliti með stjórnsýslunni og mati á því hvað séu vandaðir stjórnsýsluhættir. Með því að tengja starf nefndarinnar umboðsmanni Alþingis með þessum hætti skapast einnig möguleiki á því að nefndin geti, að minnsta kosti í upphafi starfs síns, fengið inni hjá embættinu og nauðsynlega skrifstofuaðstoð og aðra umsýslu. Forsætisnefnd Alþingis skipar síðan þriðja nefndarmanninn sem skal vera löggiltur endurskoðandi, hagfræðingur eða sérfræðingur með háskólamenntun og víðtæka þekkingu á efnahagsmálum og/eða starfsemi fjármálamarkaða.

Nauðsynlegt er að bæði hæstaréttardómarinn, sem verður valinn til að sinna rannsókninni, og umboðsmaður Alþingis, sbr. 19. gr. frumvarpsins, fái leyfi frá störfum meðan á rannsókninni stendur. Í 1. tölul. 1. mgr. er sett ákvæði sem miðar að því að dómarinn geti haldið áfram rannsókninni þó að leyfi hans frá störfum við réttinn verði lengra en tólf mánuðir, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 15/1998, um dómstóla. Þá er þar og í 2. tölul. 1. mgr. ákvæði um afleiðingar þess ef þessir embættismenn forfallast eða geta ekki af öðrum ástæðum sinnt starfinu.

Ákvæði 2. mgr. miðar að því að tryggja að nefndin eigi greiðan aðgang að faglegri aðstoð og stuðningi með skipun sérstakra vinnuhópa. Auk þess að veita eiginlega aðstoð getur nefndin falið þessum vinnuhópum að sinna tilteknum rannsóknarverkefnum í samráði við nefndina. Rannsóknarnefndin tekur ákvarðanir um myndun slíkra hópa.

Þrátt fyrir 2. mgr. er í 3. mgr. áætlað að skipaður verði af forsætisnefnd sérstakur vinnuhópur einstaklinga með háskólamenntun í heimspeki, sagnfræði, félagsfræði, stjórn málafræði eða hliðstæðum greinum sem er í samráði við rannsóknarnefndina ætlað að annast þann þátt rannsóknarinnar sem fjallað er um í 3. mgr. 1. gr. Ráðgert er að þessi hópur hafi aðgang að þeim upplýsingum sem nefndin aflar og þýðingu hafa fyrir þennan þátt rannsóknarinnar, sbr. 3. mgr. 4. gr., og fulltrúi hans geti í samráði við formann nefndarinnar tekið þátt í skýrslutökum, sbr. 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins.

Í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er tekið fram að starf nefndarinnar fari fram á vegum Alþingis. Hér er sjálfstæði nefndarinnar hins vegar tryggt með því að kveða á um að hún sé með öllu óháð fyrirmælum frá öðrum, þ.m.t. Alþingi. Sama gildir um vinnuhópa skv. 2. og 3. mgr.

Um 3. gr.

Hér er vísað til ákvæðis 3. gr. stjórnsýslulaga um sérstakt hæfi og það látið gilda um nefndarmenn. Þar er lýst tilvikum þar sem starfsmanni stjórnsýslunnar ber að víkja sæti meðal annars vegna tiltekinna tengsla við aðila máls. Ekki er sjálfgefið að nokkur einstaklingur öðlist hliðstæða stöðu við rannsókn málsins og aðili máls við meðferð á stjórnsýslumáli þannig að á þetta reyni. Einnig kunna tengsl við stofnun eða einkafyrirtæki, sem athugun nefndarinnar beinist að, að leiða til þess að nefndarmanni beri að víkja sæti. Þá geta aðrar aðstæður verið fyrir hendi sem eru fallnar til að draga óhlutdrægni nefndarmanns í efa með réttu eins og á er byggt í 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Miðað er við að nefndin fylgi sömu reglum og koma fram í stjórnsýslulögum þegar tekin er afstaða til þess hvort nefndarmaður víkur sæti vegna reglna um sérstakt hæfi.

Nefndin vinnur í þágu almennings. Til að tryggja tiltrú á starfi hennar er nefndarmönnum gert skylt að birta opinberlega ýmsar upplýsingar um tengsl þeirra við umrædd fjármálafyrirtæki er geta haft áhrif á hæfi þeirra. Þetta á meðal annars við um hlutabréfaeign þeirra í þessum fyrirtækjum og skuldir þeirra við þau sem fara fram yfir tilgreind mörk. Enn fremur verða birtar upplýsingar um starfsleg tengsl þeirra, maka þeirra og nánna skyldmenna við stjórnendur fjármálafyrirtækjanna og þeirra stofnana ríkisins sem rannsóknin beinist að. Fleiri atriði geta haft áhrif á hæfi nefndarmanna og skal þá birta upplýsingar um það opinberlega. Það fer eftir ákvörðun nefndarinnar hvernig þessum upplýsingum verður komið á framfæri.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. er nefndinni veitt heimild til að leita nauðsynlegrar sérfræðiaðstoðar. Fjármála-starfsemi er á margan hátt flókið svið og ljóst að mikla sérkunnáttu þarf til að greina mörg þeirra atriða sem rannsóknin beinist að. Það fer eftir mati nefndarinnar hvort leitað verði út fyrir landsteinana eftir slíkri kunnáttu eða hvort leitað verði til innlendra sérfræðinga. Sama á við þegar varanlegri vinnuhópar skv. 2. mgr. 2. gr. eru skipaðir. Nefndinni ber að gæta þess að þeir einstaklingar sem leitað er til uppfylli þær kröfur sem koma fram í 3. gr. stjórn-sýslulaga um sérstakt hæfi.

Skv. 2. mgr. er rannsóknarnefndinni veitt heimild til að ráða starfsmenn, einn eða fleiri, til að aðstoða við rannsóknina. Rannsóknarnefndin ákveður starfssvið þessara starfsmanna sem teljast almennir ríkisstarfsmenn samkvæmt lögum nr. 70/1996. Störf þessara starfsmanna eru tímabundin og miklu skiptir að nefndin geti sem fyrst ráðið til starfa einstaklinga sem hún telur að búi yfir þeirri þekkingu og reynslu sem best nýtist í starfi nefndarinnar. Er því lagt til að vikið verði frá skyldu laga nr. 70/1996 um að auglýsa laus störf opinberlega.

Þagnarskylda á skv. 3. mgr. að hvíla á nefndarmönnum, starfsmönnum nefndarinnar og öðrum þeim sem vinna að rannsókninni. Hér er um afdráttarlausu skyldu að ræða og nær til hvers konar upplýsinga sem þessir einstaklingar fá í tengslum við rannsóknina og leynt eiga að fara. Ýmsar upplýsingar, sem nefndin hefur heimild til að afla, eru háðar þagnarskyldu samkvæmt öðrum lögum, svo sem lögum um fjármálafyrirtæki. Með þessu ákvæði er tryggt að slíkar upplýsingar fari áfram leynt þó að nefndin fái þær í hendur nema að því marki sem undantekningar í ákvæðinu mæla fyrir um.

Þrátt fyrir almenna þagnarskyldu meðan á vinnu nefndarinnar stendur er í frumvarpinu gert ráð fyrir að nefndin eigi að láta ákveðnar upplýsingar í té um störf sín og niðurstöðu rannsóknarinnar. Þannig ber henni samkvæmt 13. gr. að skila skriflegri og rökstuddri skýrslu til Alþingis, sem verður birt opinberlega, ásamt öðrum tilkynningum þar sem ekki verður komist hjá því að víkja að ýmsum atriðum, sem almennt ættu að fara leynt, til að rökstyðja ályktanir nefndarinnar. Nefndin ber þó að gæta þess að birta ekki upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga eins og fjárhagsmálefni þeirra nema verulegir almannahagsmunir vegi þyngra en hagsmunir þess einstaklings sem upplýsingarnar eru um. Enn fremur getur þurft að upplýsa þann, sem ætla má að hafi orðið á mistök eða orðið uppvis að vanrækslu í starfi, um viðkvæmar upplýsingar til að hann geti átt þess kost að tjá sig, sbr. 11. gr. frumvarpsins. Að lokum verður að vera mögulegt fyrir nefndina að leggja fyrir sérfræðilega ráðgjafa ýmsar upplýsingar til að sú ráðgjöf komi að gagni. Í slíkum tilvikum skal þagnarskylda hvíla á þeim sem tekur við upplýsingunum frá nefndinni. Á þetta bæði við þegar nefndin leitar ráða hjá vinnuhópum skv. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins og þegar hún leitar til annarra aðila skv. 1. mgr. 4. mgr. þess. Að lokum er lagt til að nefndinni verði veitt heimild til að miðla upplýsingum

til aðila sem sinna hliðstæðum rannsóknum erlendis og skal þá þagnarskylda hvíla á þeim sem fær upplýsingarnar.

Um 5. gr.

Rannsóknarefnið skv. 1. gr. skapar nefndinni ákveðinn ramma. Henni er hins vegar með 5. gr. veitt svigrúm til að ákveða nánar hvar ber niður og hvernig hún hagar störfum sínum. Almennt getur nefndin aðeins tekið ákvarðanir á fundum. Í ákvæðinu eru fyrirmæli um að formaður stýri fundum nefndarinnar og að halda beri fundargerð um það sem fram fer á fundunum. Rétt þykir að fundir nefndarinnar séu lokaðir almenningi. Það á meðal annars við um fundi sem hún heldur til að afla munnlegra upplýsinga, sbr. 2. mgr. 6. gr., svo og um skýrslutökur, sbr. 8. gr.

Þó að nefndin sé almennt aðeins starfhæf á fundum er ljóst að nefndarmenn verða að geta skipt með sér verkum. Nefndinni er meðal annars veitt heimild til að fela hluta nefndarmanna að koma fram fyrir hönd hennar á fundum og við skýrslugjöf þeirra sem nefndin kallar fyrir sig. Á grundvelli þessarar heimildar væri nefndinni t.d. heimilt að fela minni hluta nefndarmanna að annast töku skýrslu. Helgast þetta af umfangi málsins og þeim tímaramma sem ætlast er til að fylgt verði.

Eftir ágreinings kemur um framkvæmd rannsóknarinnar ræður afl atkvæða úrslitum máls. Þá er gert ráð fyrir að einstakir nefndarmenn geti gert grein fyrir afstöðu sinni til einstakra atriða í sérstakri bókun verði ágreiningur milli þeirra.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. er sú almenna skylda lögð á hvern einstakling, stofnun og aðra lögaðila að láta rannsóknarnefndinni í té upplýsingar, gögn og skýringar. Slík skylda er þó aðeins til staðar ef nefndin óskar eftir því. Með gögnum er t.d. átt við skýrslur, skrár, minnisblöð, bókanir og samninga.

Til að auðvelda upplýsingaöflun og hraða rannsókn er nefndinni veitt heimild til að kalla einstakling til fundar við sig til að gefa munnlegar upplýsingar. Þetta er óformlegri aðferð við upplýsingaöflun en skýrslugjöf fyrir nefndinni skv. 8. gr. Eftir sem áður er þeim sem í hlut á skylt að mæta til slíks fundar. Hins vegar er ekki skylt að taka upp það sem fram fer á slíkum fundi nema nefndin ákveði það. Ætla verður að þessari heimild verði einkum beitt í upphafi rannsóknarinnar.

Þagnarskylda víkur undantekningarlaust fyrir skyldunni til að láta nefndinni í té upplýsingar. Hér er nefndinni veitt víðtækari heimild til að krefjast upplýsinga, sem leynt skulu fara, en t.d. umboðsmaður Alþingis hefur. Enn fremur er hér gengið lengra en í reglum réttarfarslaga um undantekningar frá vitnaskyldu. Þetta helgast af eðli rannsóknarinnar þar sem gera má ráð fyrir að erfitt verði að ná markmiðum frumvarpsins nema með því að nefndin fái aðgang að hvers kyns trúnaðarupplýsingum.

Í 4. mgr. er lögð almenn skylda á stjórnvöld að veita alla nauðsynlega hjálp ef nefndin fer fram á það. Þessi skylda nær þó aðeins til stjórnvalda, ekki til einstaklinga eða fyrirtækja. Þá er í frumvarpinu sérstaklega kveðið á um að nefndin geti krafist gagna og skýrslna sem stjórnvöld hafa beðið sérfróða aðila um að vinna um málefni á verksviði nefndarinnar.

Nauðsynlegt er að veita nefndinni ákveðin úrræði til að fylgja eftir kröfu um gögn ef upplýsingaskyldu er ekki sinnt. Getur nefndin borið slíkan ágreining undir dómstóla. Mælt er svo fyrir að um meðferð slíkra mála fari eftir lögum nr. 19/1991, um meðferð opinberra mála. Er þannig byggt á því að nefndin leggi fyrir héraðsdómara beiðni um aðgang að hinum umdeildu gögnum skv. 74. gr. laga nr. 19/1991. Eftir 1. janúar 2009 mun meðferð á kröfum af þessu

tagi fyrir héraðsdómi fara eftir lögum nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Nauðsynlegt er í ljósi ákvæða síðarnefndu laganna um kæru að mæla sérstaklega fyrir í frumvarpinu um kæruheimild á úrskurði héraðsdóms til Hæstaréttar. Kærufrestur er þrjú dagar frá uppkvaðningu úrskurðar héraðsdóms.

Í lokamálsgrein 6. gr. frumvarpsins er nefndinni veitt heimild til að beita ákvæði 73. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Þar er kveðið á um heimild í þágu rannsóknar máls til að grípa til ýmissa úrræða án dómsúrskurðar til að koma í veg fyrir að vettvangi og gögnum verði spillt.

Um 7. gr.

Í 1. mgr. er nefndinni veitt heimild til að koma á starfsstað opinberrar stofnunar, fyrirtækis, samtaka fyrirtækja eða í annað húsnaði og leggja hald á gögn ef nefndin telur það nauðsynlegt til að upplýsa málsatvik. Um framkvæmd húsleitar og haldlagningar er vísað til ákvæða laga um meðferð opinberra mála. Í nágildandi lögum um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, er fjallað um hald á munum í X. kafla og húsleit í XI. kafla. Þar er gerð krafa um að húsleit sé almennt reist á dómsúrskurði nema sá sem í hlut á samþykki hana. Þó má leita án dómsúrskurðar ef brýn hætta er á að bið eftir úrskurði valdi sakarspjöllum. Fram til 1. janúar 2009 verður að leggja þessar reglur til grundvallar heimild til húsleitar samkvæmt frumvarpinu. Frá og með þeim degi mun IX. kafli laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, gilda um haldlagningu gagna og X. kafli laganna um húsleit. Skilyrði húsleitar í nýju lögnum eru hliðstæð og í nágildandi lögum. Óski nefndin eftir því ber lögreglu að veita atbeina sinn við framkvæmd húsleitar.

Í 2. mgr. er nefndinni veitt sérstök heimild til að óska eftir gögnum og upplýsingum frá erlendum stjórnvöldum án milligöngu íslenskrar utanríkisþjónustu. Sérstaklega er þó áréttað að íslenskum stjórnvöldum beri að veita atbeina sinn til slíkrar upplýsingaöflunar ef nefndin leitar eftir því.

Um 8. gr.

Nefndinni er í 1. mgr. veitt heimild til að krefjast þess að einstaklingar komi fyrir nefndina til að gefa skýrslu í þágu rannsóknarinnar. Öllum er skylt að mæta við skýrslugjöf hjá nefndinni. Þessi heimild er hliðstæð þeirri sem kemur fram í 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins. Ætla verður að sú heimild verði þó fremur notuð á frumstigi rannsóknarinnar. Eftir því sem á líður verði hins vegar fleiri kallaðir til formlegrar skýrslugjafar, einkum í tengslum við úrlausn á því hvort einhverjum hafi orðið á mistök eða sýnt af sér vanrækslu.

Nefndin tilkynnir þeim sem kallaður er til skýrslugjafar um stað og stund hennar. Telja yrði nóg að einhver nefndarmanna undirritaði tilkynningu þó að nefndin verði að taka ákvörðun á fundi hverja skuli kalla til skýrslugjafar. Tilkynningu ber að haga á þann veg að unnt sé að sanna að hún hafi borist á réttan stað.

Formanni nefndarinnar ber að stýra skýrslutökum en hann getur þó fengið öðrum nefndarmanni það hlutverk. Þá er honum heimilt að fela starfsmanni nefndarinnar eða öðrum er starfar að rannsókninni að beina spurningum að þeim sem gefur skýrslu. Við framkvæmd skýrslugjafar er skylt að taka það sem fram fer upp á hljóð- eða myndband. Þar skilur á milli munnlegrar upplýsingagjafar á fundi, sbr. 2. mgr. 6. gr., þar sem upptaka er heimil, og skýrslugjafar samkvæmt þessari grein frumvarpsins, þar sem það er skylt.

Um 9. gr.

Hér er nefndinni heimilað að leita atbeina héraðsdóms til að kveðja mann til skýrslugjafar. Þessi heimild er nauðsynleg ef ætla má að viðkomandi búi yfir mikilvægum upplýsingum en neitar að koma fyrir nefndina. Héraðsdómari gefur út kvaðningu með hliðstæðum hætti og við meðferð sakamála. Um kvaðninguna, skýrslugjöf og aðra framkvæmd skal fara eftir sömu lögum. Þó er heimilt að ákveða að skýrslutakan fari fram fyrir luktum dyrum.

Um 10. gr.

Hér er þeim sem koma á fund nefndarinnar eða eru kallaðir til skýrslutöku tryggður réttur til að hafa með sér aðstoðarmann. Í samræmi við almennar reglur skal sá sem í hlut á greiða kostnað af þeirri aðstoð sem hann leitar eftir við meðferð málsins.

Um 11. gr.

Hér er refsíabýrgð lögð við ef sá sem nefndin óskar upplýsinga hjá gegnir ekki þeirri skyldu eða skýtur undan, spillir eða eyðir gögnum sem nefndin hefur óskað eftir að fá afhent. Ekki skiptir máli með hvaða hætti nefndin hefur leitað upplýsinganna. Skilyrði er að viðkomandi hafi brotið af sér af ásetningi eða gáleysi og varðar það fésekt eða fangelsi í allt að tvö ár. Sama refsing er lögð við ef nefndinni eru af ásetningi eða gáleysi veittar rangar eða villandi upplýsingar. Í greininni er síðan áréttað að ef grunur beinist að því að brotið hafi verið gegn ákvæðinu skuli meðferð málsins fara eftir lögum um meðferð opinberra mála.

Í 2. mgr. er gerð undantekning frá 1. mgr. Þó að einstaklingur skorist undan að svara spurningu er það ekki refsivert ef ætla má að í svari hans geti falist játning eða bending um að hann eða aðrir honum nákomnir, sbr. 1. og 2. mgr. 50. gr. laga um meðferð opinberra mála, hafi framið refsiverðan verknað eða um atriði sem valdi þessum sömu aðilum siðferðislegum hnekki eða tilfinnanlegu fjárhagstjóni. Þetta ákvæði, sem á sér samsvörun í 3. mgr. 52. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, gildir hvort sem leitað er munnlega eða skriflega svara við tiltekinni spurningu. Ákvæðið á aðeins við ef viðkomandi skorast undan því að svara. Eftir sem áður er refsivert að veita rangar eða villandi upplýsingar, jafnvel þótt rétt svar hefði gefið bendingu um að viðkomandi eða annar honum nákominn hefði framið refsiverðan verknað eða valdi honum siðferðislegum hnekki eða tilfinnanlegu fjárhagstjóni.

Um 12. gr.

Hvers konar hollustuskyldur reistar á lögum eða samningi víkja fyrir skyldu manna til að láta nefndinni í té upplýsingar. Í 12. gr. frumvarpsins er þeim einstaklingum sem hafa veitt nefndinni upplýsingar tryggð ákveðin vernd gegn því að þeir verði látnir gjalda fyrir það, t.d. af yfirmönnum sínum. Þó er áskilið að upplýsingarnar hafi haft þýðingu fyrir rannsókn nefndarinnar. Ekki nægir því að veita nefndinni gagnslitlar upplýsingar til að öðlast vernd samkvæmt ákvæðinu.

Sú háttsemi sem er óheimil samkvæmt ákvæðinu getur t.d. falist í því að segja upp ráðningarsamningi eða rýra réttindi starfsmanns, svo sem ef breytingar eru gerðar á störfum hans er leiða til skertra launa eða réttinda. Ákvæðið tekur ekki aðeins til ráðningarsamninga heldur einnig til verksamninga og hvers konar annarra samninga sem kveða á um réttindi og skyldur manna. Þá nær það einnig til stjórnvaldsákvæðana.

Orsakatengsl þurfa að vera milli upplýsingagjafarinnar og þeirrar ákvörðunar sem um ræðir. Erfitt getur verið að færa sönnur á að ákvörðun hafi verið reist á því að viðkomandi hafi látið nefndinni í té upplýsingar. Því er hér lagt til að lögfesta ákveðna sönnunarreglu í tilvikum sem þessum. Séu leiddar líkur að því að maður hafi verið látinn gjalda þess að hafa

veitt nefndinni upplýsingar sem þýðingu höfðu fyrir rannsóknina færast sönnunarbyrðin yfir á gagnaðilann um að aðrar ástæður hafi legið til grundvallar ákvörðuninni. Dómstólar skera úr um hvort brotið hafi verið gegn ákvæðinu og dæma um kröfugerð þess sem telur að gengið hafi verið á rétt sinn.

Í 2. og 3. mgr. er kveðið á um að nefndin geti óskað eftir því við ríkissaksóknara, forstöðumann stofnunar eða ráðuneyti að einstaklingur, sem að eigin frumkvæði veitir nefndinni mikilvægar upplýsingar, verði ekki beittur viðurlögum ef þessar sömu upplýsingar gefa jafnframt til kynna að hann hafi brotið af sér. Þessi heimild vísar til ákvæðis í frumvarpi til laga um embætti sérstaks saksóknara, sem nú er til meðferðar á Alþingi, en er þó víðtækari en það. Þar er lagt til að ríkissaksóknara verði veitt heimild til að ákveða, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, að starfsmaður eða stjórnarmaður fyrirtækis, sem hefur frumkvæði að því að bjóða eða láta lögreglu eða saksóknara í té upplýsingar eða gögn sem tengjast fyrirtækinu, móður- eða dótturfyrirtæki þess eða fyrirtækjum sem það er í viðskiptum við eða stjórnendum þeirra, sæti ekki ákæru þótt upplýsingarnar eða gögnin leiði líkur að broti hans sjálfs. Þó að hér sé rannsóknarnefndinni fengin heimild til að óska eftir þessu við hlutaðeigandi stjórnvöld er ákvörðunarvaldið í höndum þeirra. Um mat á því hvort unnt sé að verða við slíkri ósk fer þá eftir þeim lagareglum sem við eiga.

Um 13. gr.

Eins og fram hefur komið er nefndinni ekki ætlað neitt vald til að taka endanlegar ákvarðanir. Hún segir aðeins álit sitt á þeim atriðum sem lýst er í 1. gr., þar á meðal um mögulega ábyrgð manna á mistökum eða vanrækslu í starfi. Eftir sem áður hefur niðurstaða nefndarinnar þýðingu fyrir þann sem nefndin telur að hafi orðið á einhver mistök eða hafi vanrækt starf sitt. Því er rétt að veita honum kost á því að gera athugasemd við þau atriði sem liggja til grundvallar mati nefndarinnar á því að honum hafi hugsanlega orðið á mistök og hún íhugar að fjalla um í skýrslu til Alþingis. Nefndinni ber að hafa frumkvæði að þessu eftir að gagnaöflun er lokið með því að gera þeim sem í hlut á skriflega grein fyrir þeim málsatvikum sem liggja til grundvallar þessari afstöðu nefndarinnar. Ef hún er reist á lagatúlkun er nefndinni einnig rétt að reifa hana. Þá skal hún veita þeim sem hlut á að máli hæfilegan frest til að gera skriflega athugasemd við þessi atriði. Svör hans geta síðan gefið nefndinni tilefni til frekari upplýsingaöflunar eða að hún falli frá því að gagnrýna framgöngu hans.

Um 14. gr.

Það er ekki hlutverk nefndarinnar að rannsaka hugsanlega refsiverða háttsemi. Hins vegar kunna að koma fram upplýsingar við rannsóknina sem geta vakið grunsemdir um að slíkt brot hafi verið framið. Í slíkum tilvikum er lögð tilkynningarskylda á nefndina enda teljist brotið að mati nefndarinnar alvarlegt. Þessi fyrirvari er settur til að auðvelda nefndinni að ná markmiðum laganna á tilsettum tíma. Grunsemdir um refsiverða háttsemi geta vaknað við skoðun á gögnum frá fjármálafyrirtækjunum og einnig við rannsókn á stjórnvöldum. Tilkynningu af þessu tagi skal beint til ríkissaksóknara sem síðan ákveður í hvaða farveg málið skuli lagt.

Meðal þess sem nefndinni er ætlað að leggja mat á er hvort einstökum starfsmönnum ríkisins hafi orðið á mistök eða þeir sýnt af sér vanrækslu í starfi. Hér eru ekki að öllu leyti um sams konar viðmið að ræða og koma fram í 21. gr., 26. gr. og 38. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þó að um vissa skörun sé að ræða. Tilefni kann að vera til þess að nefndin telji starfsmann hafa sýnt af sér mistök þó að ekki sé um brot í starfi að ræða sem gefi tilefni til stjórnsýsluviðurlaga samkvæmt lögum nr. 70/1996. Á sama hátt geta starfsmenn gerst brotlegir við starfsskyldur sínar samkvæmt þeim lögum þótt þeir hafi

ekki sýnt af sér mistök eða vanrækslu í starfi er gefi nefndinni tilefni til athugasemda. Í 2. mgr. 12. gr. frumvarpsins er lagt til að nefndin tilkynni viðkomandi forstöðumanni og ráðuneyti ef rannsóknin leiðir í ljós að ætla megi að starfsmaður ríkisins hafi gerst brotlegur við starfsskyldur sínar samkvæmt lögum nr. 70/1996. Þetta gildir um hvers konar brot á starfsskyldum starfsmannsins. Eftir sem áður er það ekki markmið nefndarinnar að rannsaka önnur atriði en þau sem geta talist mistök eða vanræksla í starfi. Með þessu er stuðlað að því að einstök mál starfsmanna fái hraða afgreiðslu og ekki þurfi að bíða endanlegrar skýrslu nefndarinnar.

Nefndin starfar á vegum Alþingis og er því ekki hluti af þeirri stjórnslu ríkisins sem fellur undir stjórnslulög, nr. 37/1993. Til að taka af allan vafa um heimildir nefndarinnar er tekið fram að ekki þurfi að gefa þeim sem í hlut á sérstaklega kost á því að tjá sig um framsendingu málsins til hlutaðeigandi stjórnvalds samkvæmt þessu ákvæði frumvarpsins. Ætlast er til að frekari rannsókn málsins fari fram á vegum þess stjórnvalds sem fer með ákvörðunarvald skv. lögum nr. 70/1996 og að þá verði málsmeðferðarreglum þeirra laga og stjórnslulaga eftir því sem við á fylgt. Sama á við ef máli er vísað til ríkissaksóknara.

Samkvæmt 4. mgr. á nefndin að upplýsa um þau mál í skýrslu sinni til Alþingis sem hefur verið tilkynnt um skv. 1. og 2. mgr.

Um 15. gr.

Hér eru fyrirmæli um skýrslu nefndarinnar þar sem hún gerir grein fyrir niðurstöðum sínum. Skýrslan skal vera skrifleg og niðurstöður nefndarinnar rökstuddar. Efni hennar ræðst af viðfangsefni rannsóknarinnar skv. 1. gr. og nánari afmörkun nefndarinnar, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Í skýrslunni skal meðal annars gera sérstaklega grein fyrir ábendingum og tillögum nefndarinnar um úrbætur á lögum, reglum, framkvæmd stjórnvalda og skipulagi stjórnslunnar. Þar mun verða heimilt að gera grein fyrir upplýsingum sem þagnarskylda gildir um ef það er nauðsynlegt til að rökstyðja niðurstöður nefndarinnar.

Skýrslunni ber að skila til Alþingis. Forseti Alþingis eða forsætisnefnd mun leggja hana fyrir Alþingi sem þingskjal. Sé skýrslunni skilað meðan þing er að störfum mun hún vera gerð opinber eftir útbýtingu á þingfundi. Ef þing er ekki að störfum þegar skýrslan berst ber samkvæmt ákvæðinu að birta hana almenningi á annan hátt, t.d. á heimasíðu Alþingis. Yrði skýrslan þá lögð fyrir Alþingi sem þingskjal eftir að þing kemur saman.

Nefndinni er veitt heimild til að skila Alþingi sérstökum skýrslum um einstaka hluta rannsóknarinnar. Þannig getur nefndin ýmist skilað Alþingi skýrslum í áföngum eða nokkrum skýrslum um einstaka þætti rannsóknarinnar á sama tíma. Stefnt er að því að lokaskýrslu nefndarinnar verði skilað til Alþingis eigi síðar en 1. nóvember 2009.

Mikilvægt er að tryggja að skýrsla nefndarinnar fái afgreiðslu Alþingis. Forseta Alþingis og formönnum þingflokka er í frumvarpinu falið að fjalla um skýrsluna og skulu þeir ákveða hvernig meðferð Alþingis skuli hagað um niðurstöður nefndarinnar.

Hlutverk nefndarinnar er meðal annars að koma með ábendingar um breytingar á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnslu. Rétt þykir að þessir þættir komi til umfjöllunar viðkomandi fastanefnda Alþingis en forsætisnefnd gerir tillögu til þingsins um til hvaða fastanefnda þessum atriðum í skýrslunni skuli vísað. Viðkomandi fastanefndir taka svo afstöðu til þess hvort tilefni sé til breytinga og geta lokið athugun sinni á málinu með þingsályktunartillögu eða með frumvarpi til lagabreytinga.

Um 16. gr.

Í 1. mgr. er nefndinni fengið vald til að ákveða sjálf hvaða upplýsingar eða tilkynningar hún birtir opinberlega um störf sín meðan hún vinnur að rannsókninni. Sama gildir um aðgang að gögnum sem nefndin hefur aflað. Þetta ákvæði er aðeins til áréttingar því að almenningur á ekki rétt á upplýsingum um störf nefndarinnar, sbr. 2. mgr. 17. gr. frumvarpsins og 1. mgr. 1. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Nefndinni er þó vissulega heimilt að veita slíkar upplýsingar brjóti það ekki í bága við þagnarskyldu skv. 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins.

Sú skylda er þó lögð á nefndina að veita forseta Alþingis og formönnum þingflokka reglulega upplýsingar um framgang rannsóknarinnar. Þannig getur Alþingi fylgst með rannsókninni þó að þingið hafi ekki heimild til neinnar íhlutunar í hana, sbr. 4. mgr. 2. gr.

Eins og að framan greinir ákveður nefndin sjálf hvaða gögn, sem hún hefur aflað, skuli afhent almenningi. Þá gilda upplýsingalög, nr. 50/1996, ekki um störf nefndarinnar. Þetta er gert til að tryggja bæði rannsóknarhagsmuni og hraðari meðferð rannsóknarinnar. Þau gögn sem nefndinni berast munu í ýmsum tilvikum vera afrit gagna frá stjórnvöldum. Um rétt til aðgangs að þeim hjá stjórnvöldum ætti að fara eftir upplýsingalögum. Með 3. mgr. er nefndinni veitt vald til að ákveða hvort stjórnvald eigi að veita aðgang að slíkum gögnum. Þetta ákvæði gengur framár rétti samkvæmt upplýsingalögum. Mat nefndarinnar ræðst þá af því hvort upplýsingarnar séu þess eðlis að aðgangur að þeim muni skaða rannsóknina. Enn fremur er unnt með þessu að koma í veg fyrir að það opnast fyrir aðgang að vinnuskjölum stjórnvalda, sem almennt eru undanþegin upplýsingarétti skv. 3. tölulið 4. gr. upplýsingalaga, vegna þess að þau hafa verið afhent nefndinni.

Um 17. gr.

Hér er í 1. mgr. kveðið á um að þeir embættismenn sem vinna að rannsókninni skulu halda óbreyttum kjörum sem fylgja embættum þeirra. Forsætisnefnd Alþingis skal að öðru leyti ákveða greiðslur til nefndarmanna og til þeirra sem skipaðir verða í vinnuhóp skv. 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins.

Til að taka af allan vafa er í 2. mgr. kveðið á um að upplýsingalög, nr. 50/1996, gildi ekki um störf nefndarinnar. Þá er þar kveðið á um að 18.–21. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, gildi heldur ekki um störf hennar. Í þessum ákvæðum er kveðið á um rétt einstaklings til vitneskju um tiltekin atriði vegna skráningar persónuupplýsinga um sig, fræðsluskyldu ábyrgðaraðila þegar upplýsinga er aflað hjá viðkomandi og um skyldu ábyrgðaraðila til að láta hinn skráða vita um vinnslu persónuupplýsinga þegar þeirra er aflað hjá öðrum en honum sjálfum. Ef nefndinni yrði gert að uppfylla þessar kröfur er fyrirsjáanlegt að það mundi draga rannsóknina á langinn og hugsanlega skaða hana.

Rannsóknarnefndin starfar á vegum Alþingis og er því ekki hluti af þeirri stjórnsýslu sem stjórnsýslulög, nr. 37/1993, taka til. Til að taka af allan vafa um þá stöðu er tekið fram að lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gildi ekki nema sérstaklega sé til þeirra vísað. Þá er hér lagt til að lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gildi ekki nema sérstaklega sé til þeirra vísað. Störf nefndarmanna falla því utan við gildissvið þeirra laga. Starf nefndarinnar fellur enn fremur utan starfssviðs umboðsmanns Alþingis, sbr. a-lið 3. mgr. 3. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Það er rétt að taka fram að þótt stjórnsýslulög, upplýsingalög og eftirlit umboðsmanns Alþingis taki ekki til starfa nefndarinnar mun hún eðli málsins samkvæmt taka mið af óskráðum grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins og gæta að réttaröryggi þeirra sem sæta rannsókn.

Í 3. mgr. er nefndinni veitt heimild til að setja sjálfri sér frekari reglur um starfshætti sína. Þá eru tekin af tvímæli í 4. mgr. um að kostnaður af starfi nefndarinnar, þar með talinn kostnaður af starfi sérfræðinga sem sérstaklega eru kallaðir til aðstoðar, greiðist úr ríkissjóði.

Um 18. gr.

Hér er kveðið á um að lögini taki gildi þegar við birtingu í Stjórnartíðindum.

Um 19. gr.

Með greininni er nýrri málsgrein bætt við 14. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Þar er forsætisnefnd Alþingis veitt heimild til að setja annan mann til að sinna starfi umboðsmanns ef kjörnum umboðsmanni eru falin sérstök tímabundin verkefni af hálfu Alþingis. Þannig yrði kjörinn umboðsmaður leystur undan starfsskyldum sínum um tíma en annar settur til að gegna starfi hans á meðan. Heimilt yrði að haga skipan þannig að kjörinn umboðsmaður og settur umboðsmaður skiptu með sér verkum eftir samkomulagi þeirra en þá verður að birta upplýsingar um verkaskiptinguna á vefsíðu embættisins. Ef til ágreinings kæmi um skiptinguna tæki kjörinn umboðsmaður ákvörðun um hana.

Þetta ákvæði er nauðsynlegt ef 2. gr. frumvarpsins verður samþykkt. Samkvæmt gildandi lögum er ekki gert ráð fyrir setningu í embætti umboðsmanns nema við tímabundin forföll eða þegar hann víkur sæti. Með þessu er tryggt að embætti umboðsmanns geti haldið áfram að vinna að verkefnum sínum þó að kjörinn umboðsmaður sinni rannsókn þeirri sem hér er mælt fyrir um.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Hér er til skýringar mælt fyrir um að þar sem vísað er til laga um meðferð opinberra mála, sem falla úr gildi 1. janúar 2009, skulu samsvarandi ákvæði laga um meðferð sakamála gilda frá og með þeim tíma.